



OSSERVATORIO SUL CONSIGLIO DI SICUREZZA E I DIRITTI UMANI N. 1/2015

2. IL REGIME SANZIONATORIO ISTITUITO DAL CONSIGLIO DI SICUREZZA IN LIBIA: UN MODELLO POTENZIALMENTE INNOVATIVO RESO INEFFICACE DALLA SITUAZIONE DI ANARCHIA

1. Note introduttive

La proroga della missione delle Nazioni Unite in Libia (UNSMIL) contenuta nella risoluzione 2213 (2015) del 27 marzo 2015 e la contestuale rivisitazione dei regimi sanzionatori dimostrano la volontà del Consiglio di Sicurezza di confidare negli sforzi di mediazione politico-diplomatica intrapresi dal Rappresentante speciale Bernardino León. Tuttavia, la condizione di anarchia e violenza del Paese non sembra avvalorare l'ipotesi di una imminente composizione delle divergenze politiche, ideologiche e culturali che separano il governo di Tobruk da quello di Tripoli. Il proliferare di gruppi armati locali e di tensioni tribali, nonché il consolidarsi di elementi terroristici, rendono poco realistica non solo la tanto agognata transizione democratica, ma anche la nascita di un governo di unità nazionale.

I recenti rapporti del Segretario Generale (S/2015/144 e S/2015/113) e le relazioni del Panel di esperti (S/2015/128) mettono in luce l'incapacità del governo di Tobruk di arginare la crescente minaccia terroristica. A tal proposito, il 27 marzo 2015 il Consiglio di Sicurezza ha adottato all'unanimità la risoluzione 2214 (2015). Nel dispositivo l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale "*reaffirming its determination to combat by all means . . . threats to international peace and security caused by terrorist acts*" invita gli Stati Membri "*to combat by all means . . . terrorist acts, including those committed by ISIL . . . in coordination with the government of Libya*" (par. 3).

Dunque, a distanza di poche settimane dall'approvazione della risoluzione 2208 (2015), nella quale il Consiglio di sicurezza sembrava concedere un credito limitato (... al 31 marzo 2015) ai tentativi di conciliazione del Rappresentante speciale Bernardino León, con la risoluzione 2213 (2015), "*Welcoming the ongoing efforts of the United Nations Support Mission in Libya (UNSMIL) and the Special Representative of the Secretary-General to facilitate a Libyan-led political solution*" (terzo considerando), l'organo consigliare torna a confidare in una possibile composizione pacifica del conflitto.

In attesa di sviluppi futuri che probabilmente si concretizzeranno già nelle prossime settimane, si propone di seguito un approfondimento dell'articolato regime sanzionatorio istituito con riferimento alla situazione libica, riservando un'attenzione specifica agli aspetti più innovativi e controversi. Pur concentrandoci sui dati più recenti, non mancheremo di richiamare, seppur in maniera concisa, i passaggi nodali che hanno segnato l'evoluzione dei vari regimi sanzionatori. Tenteremo di comprendere non solo la *ratio* che ha ispirato l'adozione di determinate misure restrittive, ma anche l'impatto concreto e la reale efficacia delle sanzioni rispetto agli obiettivi consiliari e alla soluzione della crisi libica.

2. L'embargo sulle armi

Nella risoluzione 1970 (2011) che rappresenta il cuore del sistema sanzionatorio istituito in Libia, il Consiglio di Sicurezza, istituisce un embargo militare contro lo Stato libico e decide che *“all Member States shall immediately take the necessary measures to prevent the direct or indirect supply, sale or transfer to the Libyan Arab Jamahiriya . . . of arms and related materiel of all types”* (paragrafo 9 del dispositivo). A tal fine, il Consiglio *“calls upon all States . . . to inspect . . . all cargo to and from the Libyan Arab Jamahiriya, in their territory. . . and to seize and dispose items the supply, sale, transfer or export of which is prohibited by paragraphs 9 or 10”* (paragrafo 11 del dispositivo). Dato il successivo dilagare della violenza nel Paese, al fine di garantire una più rigida implementazione dell'embargo militare, il 17 marzo 2011, il Consiglio adotta la risoluzione 1973 (2011) e autorizza gli Stati Membri *“to use all measures commensurate to the specific circumstances to carry out such inspections”* (paragrafo 13 del dispositivo). Si tiene a precisare che con la risoluzione 1973 (2011), l'autorizzazione ad ispezionare imbarcazioni non solo viene inquadrata in un contesto di uso della forza (il famoso *“art. 41 e 1/2”* della Carta ONU) ma subisce anche un'estensione dal punto di vista spaziale. Gli Stati Membri vengono autorizzati a svolgere ispezioni non più esclusivamente *“to halt inward and outward maritime shipping”*, come fu in occasione dell'embargo contro l'Iraq e in altre circostanze successive, ma la loro competenza si estende *“in their territory, including seaports and airports, and on the high seas”* (paragrafo 13 del dispositivo). Interessante notare, inoltre, che nelle risoluzioni 1970 (2011) e 1973 (2011) la possibilità degli Stati di ispezionare navi viene vincolata al possesso di prove ragionevoli che l'imbarcazione oggetto del controllo trasporti materiale vietato dalla risoluzione. Il riferimento ai *“reasonable grounds”*, limitazione al potere ispettivo degli Stati, rappresenta un richiamo alle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute e alla Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare (art. 110) mai contemplato in occasioni precedenti.

Con il prospettarsi della caduta del regime del Colonnello si assiste ad un parziale e momentaneo attenuamento delle misure sanzionatorie nei confronti delle nuove autorità libiche (Consiglio Nazionale di transizione). Così, nella risoluzione 2009 (2011) il Consiglio stabiliva che le misure sanzionatorie a carattere militare *“shall also not apply to the supply. . . of: (a) arms and related materiel . . . intended solely for security or disarmament assistance to the Libyan authorities and notified to the Committee in advance and in the absence of a negative decision by the Committee”* (paragrafo 13 del dispositivo). Dello stesso tenore la risoluzione 2095 (2013) del 14 marzo 2013 in cui il Consiglio decideva *“that supplies of non-lethal military equipment, and the provision of any technical assistance, training or financial assistance . . . shall no longer require notification to, or the absence of a*

negative decision by, the Committee, as previously provided for in paragraph 13 (a) of resolution 2009” (paragrafo 10 del dispositivo).

Questa graduale rimozione dell’embargo nei confronti del governo libico subisce un’inversione di marcia nell’agosto 2014. La recrudescenza degli scontri e la mancanza di trasparenza del governo nella gestione del materiale militare (si veda [S/2015/128](#)) ha condotto il Consiglio di Sicurezza verso un atteggiamento più prudente. Il Consiglio approva dunque la [risoluzione n. 2174](#) (2014) con la quale il trasferimento di materiale militare e paramilitare alle autorità libiche viene nuovamente subordinato al parere del Comitato 1970 (paragrafo 8 del dispositivo).

Nelle risoluzioni 2213 (2015) e 2214 (2015) del 27 marzo 2015 il Consiglio, nonostante i reiterati appelli del Governo di Tobruk ([S/PV.7398](#)) finalizzati ad ottenere una rimozione dell’embargo, conferma la linea sanzionatoria della risoluzione 2174 (2014). In particolare, nella risoluzione 2214 (2015) l’organo responsabile del mantenimento della pace “[c]alls upon the Committee . . . to consider expeditiously requests . . . for the transfer or supply of arms and related materiel . . . to the Libyan government” (paragrafo 7 del dispositivo). In tale paragrafo, dunque, il Consiglio si limita ad esortare il Comitato a vagliare in tempo utile le richieste provenienti dalle autorità libiche, ma non procede né ad una rimozione *tout court* delle misure restrittive né tantomeno ad una semplificazione della procedura autorizzativa come invece auspicato più volte dal rappresentante libico in sede di Consiglio ([S/PV. 7387](#)).

La scelta di mantenere l’embargo nei confronti delle autorità libiche, peraltro in linea con le raccomandazioni del Panel, sembra dettata da due ragioni distinte: da un lato la mancata trasparenza del governo libico nella gestione del materiale militare non ha certo incoraggiato il Consiglio nella rimozione delle misure sanzionatorie, dall’altro esentare il governo di Tobruk dal divieto di importare/esportare armi avrebbe macchiato di parzialità il ruolo delle Nazioni Unite e minato la credibilità del Rappresentante speciale Bernardino León nella gestione del processo di pacificazione del Paese.

Nonostante l’intensa attività deliberativa del Consiglio finalizzata ad arginare il flusso di armi e mercenari in territorio libico, i risultati ottenuti dall’embargo militare non sembrano esattamente incoraggianti. In tal senso, il Panel di Esperti, nel *report* del febbraio 2015 è costretto a mettere in evidenza che “[a]lthough the provisions of the arms embargo have been reinforced by Council resolution 2174 (2014), implementation is weak” ([S/2015/128](#), p. 4). L’incapacità di alcuni Stati Membri nel rendere effettive le disposizioni relative all’embargo militare e la negligenza del governo di Tobruk nell’istituire un valido sistema di controllo delle frontiere sono elementi tali da indurre il gruppo di esperti a raccomandare al Consiglio “to create a maritime monitoring force to assist the Government of Libya in securing its territorial waters to prevent the entry into and exit from Libya of arms or related materiel in violation of the arms embargo” (raccomandazione n. 1) e ad auspicare “a United Nations-led initiative assisting Member States, upon request, in disposing of arms and ammunition seized under any United Nations arms embargo, to increase transparency, effectiveness and safety of such disposal” (raccomandazione n. 10).

Nella risoluzione 2213 (2015) il Consiglio di Sicurezza non recepisce completamente le raccomandazioni del Panel e si limita a ricordare che “arms and related materiel . . . that are supplied, sold or transferred as security or disarmament assistance to the Libyan government . . . should not be resold to, transferred to, or made available for use by parties other than the designated end user” (paragrafo 16 del

dispositivo). A seguito di questo richiamo, il Consiglio sollecita gli Stati Membri a fornire assistenza al governo libico “*to improve further the monitoring and control of arms or related materiel that are supplied, sold or transferred to Libya*” (paragrafo 17).

I deboli appelli consiliari rivolti al governo di Tobruk, secondo l’avviso di chi scrive, non sono misure sufficienti ad arginare la violenza che oggi impera nel Paese. Il Consiglio, infatti, sembra astenersi da qualsiasi forma di intervento incisivo volto a rafforzare le misure restrittive e si orienta piuttosto verso una riconferma delle disposizioni stabilite nella risoluzione 2174 (2014).

L’incapacità del governo di Tobruk di controllare gli spazi frontalieri, incapacità ormai acclarata (S/2015/144) e peraltro apertamente manifestata dal rappresentante libico in seno al Consiglio (S/PV. 7251), ha ripercussioni oggettive sull’efficacia del sistema sanzionatorio. Se ai limiti del sistema di sicurezza in Libia si aggiungono poi le palesate difficoltà incontrate da alcuni Stati della regione nell’implementazione delle misure sanzionatorie, viene naturale pensare all’introduzione di meccanismi sanzionatori più incisivi.

Tenuto conto della drammaticità della situazione del Paese, tenuto conto altresì che la pacificazione delle parti in conflitto per quanto desiderata non sembra realisticamente imminente, pare ragionevole sostenere che il Consiglio non possa esimersi ancora a lungo dall’adottare provvedimenti più efficaci finalizzati ad interrompere il flusso di armi e mercenari in Libia.

3. Congelamento delle attività finanziarie

Le sanzioni a carattere economico/finanziario, in particolare il congelamento di asset, istituito contro il regime del Rais, si inseriscono a pieno titolo in quelle che vengono comunemente definite “*smart sanctions*”. Ciò che risulta evidente nel processo evolutivo del regime di sanzioni finanziarie istituito in Libia è una progressiva estensione dei destinatari delle misure restrittive attraverso una costante dilatazione dei criteri di designazione.

La risoluzione 1970 (2011), nell’istituire il regime sanzionatorio a carattere finanziario in Libia, ripropone in larga parte la formula giuridica utilizzata a suo tempo dal Consiglio nella risoluzione 1267 (1999) relativa al congelamento di beni finanziari del regime talebano e dell’organizzazione terroristica di Al Qaeda. Così come allora, il Consiglio di Sicurezza “[d]ecides that all Member States shall freeze without delay all funds, other financial assets and economic resources which are on their territories, which are owned or controlled, directly or indirectly, by the individuals or entities listed in annex II . . . or designated by the Committee” (paragrafo 17 del dispositivo). Dal carattere perentorio delle misure di congelamento vengono esentati i beni necessari a sostenere spese di prima necessità (generi alimentari, medicine, ecc.) e quelli il cui scongelamento viene preventivamente autorizzato dal Comitato (paragrafo 19). I destinatari delle misure a carattere economico/finanziario, in via iniziale, sono 6 membri del governo e della famiglia del Rais accusati di gravi violazioni dei diritti umani.

Con le risoluzioni successive si assiste ad un graduale ma costante ampliamento delle fattispecie idonee ad innescare le misure di congelamento. Nello specifico, con la risoluzione 1973 (2011) le restrizioni finanziarie possono colpire non più solo coloro che perpetrano gravi e sistematiche violazioni dei diritti umani o del diritto umanitario, ma anche coloro che non si

conformano alle disposizioni della risoluzione 1970 (2011) e in particolare all'embargo militare. L'intensificarsi degli scontri e la situazione di anarchia nel Paese inducono il Consiglio, nell'estate del 2014, ad estendere ulteriormente la lista delle azioni suscettibili di innescare le misure restrittive. In tal senso, con la risoluzione 2174 (2014), le restrizioni finanziarie diventano applicabili anche a chi commette atti quali *“attacks against any air, land, or sea port in Libya, or against a Libyan State institution or installation, or against any foreign mission in Libya; providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of crude oil or any other natural resources in Libya; acting for or on behalf of or at the direction of a listed individual or entity”* (paragrafo 4 del dispositivo).

Le più recenti delibere e in particolare la risoluzione 2213 (2015) sembrano muoversi nella medesima direzione. I criteri individuati per la designazione dei soggetti da sottoporre alle misure restrittive si dilatano ulteriormente e arrivano ad includere comportamenti quali *“threatening or coercing Libyan State financial institutions and the Libyan National Oil Company, or engaging in any action that may lead to or result in the misappropriation of Libyan state funds”* (paragrafo 11 del dispositivo). Nella risoluzione 2213 (2015), l'appropriazione indebita di fondi statali, diviene, senza mezzi termini, un atto che *“threaten the peace, stability or security of Libya”* e per tale motivo azione idonea ad attivare le sanzioni finanziarie.

Questo progressivo ampliamento delle misure di congelamento risponde in modo del tutto consequenziale all'evoluzione della situazione politica nel Paese. Se nella prima fase del conflitto l'obiettivo del Consiglio era arginare *“the gross and systematic violation of human rights, including the repression of peaceful demonstrators”* (secondo paragrafo preambolare della risoluzione 1970 (2011)), in questa seconda fase, tra le preoccupazioni consiliari emerge la necessità *“to build state institutions and start the reconstruction of Libya”* (quarto paragrafo preambolare della risoluzione 2213(2015)).

L'applicabilità delle restrizioni finanziarie a fattispecie quali l'appropriazione indebita di fondi pubblici sollecita una serie di riflessioni inerenti i limiti dell'azione consiliare e della categoria di “minaccia alla pace”. Pur ritenendo che la predisposizione di misure finanziarie contro soggetti che si appropriano indebitamente di fondi statali possa rientrare, attraverso una interpretazione estensiva, nel mandato consiliare finalizzato al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, non possiamo esimerci dal notare che i presupposti dell'azione del Consiglio rischiano di assumere tratti a volte sfocati ed incerti.

Oltre a queste considerazioni sui limiti dell'azione consiliare, ciò che lascia perplessi rispetto alla risoluzione 2213 (2015) è che nonostante il Panel abbia costantemente evidenziato *“a general lack of capacity to freeze assets in accordance with United Nations asset freeze measures. . . owing to lacunae in national legislation in some regions”* (rapporto S/2015/128, paragrafo 22) e a più riprese abbia sollecitato interventi del Consiglio e del Comitato finalizzati ad un adeguamento dei sistemi legislativi di alcuni Stati Membri per rendere effettive le misure restrittive a carattere finanziario (in tal senso, si vedano S/2012/163, S/2013/99, S/2014/106, S/2015/128), l'organo responsabile della pace non sembra preoccuparsi del problema. Non solo, il Consiglio non prende in considerazione neppure le diverse criticità evidenziate dal Gruppo tecnico e che attengono alla fase di scongelamento dei beni finanziari. Tali criticità, secondo gli esperti sarebbero dovute all'ostinazione di alcuni Stati Membri a non rendere disponibili i beni congelati (S/2012/163, S/2013/99). Sembra dunque che le frequenti difficoltà incontrate dal

governo libico nell'acquisizione dei beni soggetti a congelamento abbiano, in alcune circostanze, reso asfittico l'impegno assunto dal Consiglio *"to ensure that assets frozen shall, . . . as soon as possible be made available . . . to and for the benefit of the people of the Libyan Arab Jamahiriya"* (paragrafo 19 del dispositivo della risoluzione 1973 (2011)).

Al fine di fronteggiare le problematiche sopra descritte, il Consiglio si limita ad incoraggiare *"Member States that have frozen assets pursuant to resolutions 1970 (2011) and 1973 (2011) as modified by resolution 2009 (2011) to consult with each other regarding claims of misappropriated funds and related issues of ownership"* (paragrafo 23 del dispositivo della risoluzione 2213). In tal senso, considerati i limiti strutturali che interessano i sistemi legislativi di alcuni Paesi, tenuto conto altresì della recidività dei problemi sopra rappresentati, ci sembra alquanto improbabile che il mero appello del Consiglio di Sicurezza contenuto nella risoluzione 2213 (2015), volto ad incoraggiare una collaborazione tra gli Stati Membri, possa ritenersi sufficiente a colmare le lacune normative di alcuni Paesi e a garantire il ricovero dei beni congelati.

Da questo punto di vista, l'ideazione di un più incisivo sistema di controllo dell'implementazione delle misure finanziarie che non si basi esclusivamente sull'attività reportistica e di indagine del Panel e preveda, ad esempio, la predisposizione di chiare linee guida o di interventi di affiancamento *in loco* finalizzati alla costruzione di un sistema legislativo idoneo all'attuazione delle misure sanzionatorie, potrebbe rappresentare una evoluzione significativa nella prassi del Consiglio, sfida ancora non raccolta nelle risoluzioni del marzo 2015.

4. Misure volte a contrastare il traffico illecito di greggio

Tra le novità più rilevanti introdotte dal Consiglio di Sicurezza nella crisi libica figurano certamente le misure finalizzate a contrastare il traffico illecito di greggio adottate nella risoluzione 2146 (2014) del 19 marzo 2014. In tale delibera il Consiglio *"condemns attempts to illicitly export crude oil from Libya"* (primo paragrafo del dispositivo) e afferma, senza mezzi termini, che il traffico illegale di greggio *"poses a threat to the peace, security and stability in Libya"* (quinto paragrafo preambolare). Al di là delle considerazioni che possono nascere dalla configurazione del contrabbando di petrolio quale minaccia alla pace, ciò che interessa in questa sede è che il Consiglio, al fine di contrastare il traffico illecito di greggio, *"[a]uthorizes Member States to inspect on the high seas vessels designated by the Committee pursuant to paragraph 11, and authorizes Member States to use all measures commensurate to the specific circumstances . . . to return the crude oil"* (quinto paragrafo del dispositivo). Nello specifico, il Consiglio decide che gli Stati Membri dovranno impedire alle imbarcazioni designate dal Comitato di entrare nei loro porti a meno che ciò non sia necessario per procedere ad una ispezione (paragrafo 10 del dispositivo). In aggiunta, nello stesso paragrafo l'organo responsabile della pace stabilisce che ogni Stato di bandiera *"shall take the necessary measures to direct the vessel not to load, transport, or discharge such crude oil from Libya aboard the vessel, absent direction from the Government of Libya focal point"*.

Pur prevedendo la possibilità per gli Stati Membri di ispezionare navi mercantili, il Consiglio, consapevole di contravvenire alle regole internazionalmente riconosciute del diritto del mare, non manca di precisare che tale autorizzazione *"shall not affect the rights or obligations or responsibilities of Member States under international law . . . including the general principle of exclusive*

jurisdiction of a flag state over its vessels on the high seas . . . and underscores in particular that this resolution shall not be considered as establishing customary international law (paragrafo 9 del dispositivo). Attraverso questa clausola di salvaguardia il Consiglio, da un lato ricorda che l'adozione di tali misure è giustificata dalla peculiarità della situazione libica, dall'altro previene qualsiasi abuso delle disposizioni contenute nella risoluzione 2146 (2014) da parte degli Stati Membri.

Nella risoluzione 2174 (2014), l'organo responsabile della pace si limita a confermare le disposizioni sanzionatorie previste nella delibera 2146 (2014) e aggiunge che “*providing support for armed groups or criminal networks through the illicit exploitation of crude oil or any other natural resources in Libya*” (paragrafo 4 del dispositivo) configura un comportamento idoneo ad attivare le misure sanzionatorie di cui ai paragrafi 15, 16, 17, 19, 20 e 21 della risoluzione 1970 (2011) (divieto di espatrio e congelamento delle attività finanziarie). Da notare che in questo caso ad essere considerata illecita non è soltanto l'esportazione illecita di petrolio, ma più in generale lo sfruttamento di greggio e di altre risorse naturali.

La risoluzione 2213 (2015) lascia sostanzialmente inalterato il regime sanzionatorio e dopo aver esteso fino al 31 marzo 2016 le autorizzazioni e le misure contenute nella risoluzione 2146 (2014) esorta il governo libico a fornire “*regular updates to the Committee on ports, oil fields, and installations that are under its control, and to inform the Committee about the mechanism used to certify legal exports of crude oil*” (paragrafo 13 del dispositivo). Tenendo in considerazione l'ultimo rapporto del Panel del febbraio 2015 che mette in evidenza molti limiti procedurali del regime sanzionatorio istituito dal Consiglio in materia di esportazione illecita di greggio, considerando altresì le difficoltà strutturali riscontrate dal governo di Tobruk nell'implementazione delle misure relative al contrasto di tali traffici ci si sarebbe aspettati dal Consiglio un intervento più incisivo che tentasse quanto meno di affrontare le criticità che impediscono l'effettiva attivazione delle disposizioni previste nella risoluzione 2146 (2014).

In primo luogo, come auspicato dai tecnici, sarebbe stato opportuno un intervento volto alla rivisitazione del meccanismo di designazione delle imbarcazioni. L'attuale procedura si presenta farraginoso se non inefficace. Nel paragrafo 3 della risoluzione 2146 (2014), infatti, l'organo responsabile della pace e della sicurezza internazionale richiede al governo libico di nominare un punto di contatto (*focal point*) incaricato di rapportarsi con il Comitato 1970 rispetto all'implementazione delle disposizioni contenute nella risoluzione. Trai compiti del *focal point*, vi è quello di informare il Comitato riguardo ad ogni tentativo di esportazione illecita di greggio e di comunicare allo stesso le misure adottate dal Governo libico in tali circostanze. È compito del Comitato designare, caso per caso e sulla base delle informazioni inoltrate dal *focal point*, eventuali imbarcazioni da sottoporre alle misure previste nel paragrafo 10 della risoluzione. In breve, l'attività di designazione del Comitato può essere attivata solo dietro impulso del governo libico. A tal proposito, se si considerano le difficoltà oggettive che le istituzioni nazionali incontrano nel monitoraggio dei porti situati nella zona Ovest del Paese (oggi controllata dal “governo di opposizione” di matrice islamista), se si riflette sul radicamento del traffico illecito di petrolio per mezzo di imbarcazioni da pesca, se si tiene conto della recente frattura interna alla società nazionale (*National Oil Corporation*) che gestisce l'esportazione del greggio e della conseguente gestione opaca degli introiti, le possibilità che giungano segnalazioni da parte del *focal point* sembrano alquanto remote. In tal senso, sarebbe stato opportuno procedere, nella risoluzione 2213 (2015), ad una revisione della procedura di

designazione delle imbarcazioni conferendo al Comitato un potere di iniziativa autonoma svincolato dalla previa segnalazione governativa.

In secondo luogo, si fa notare che la risoluzione 2213 (2015) non tiene conto della raccomandazione del Panel (raccomandazione n. 16, S/2015/128) di estendere le misure contenute nella delibera 2146 (2014) anche ad altri beni, quali, ad esempio, i derivati del petrolio o altre risorse naturali. Ad oggi, dunque, nonostante le attività di contrabbando interessino diverse materie prime, ad essere espressamente soggetto alle misure restrittive previste dalla risoluzione 2146 è esclusivamente il traffico di greggio.

Anche in riferimento alle misure di contrasto al traffico del petrolio, come già per l'embargo militare e quello finanziario, si ritiene che le misure adottate dal Consiglio nelle recenti risoluzioni non possano ritenersi sufficienti a garantire l'efficacia del sistema sanzionatorio istituito. Nonostante i risultati finora ottenuti, le ultime delibere non segnano un punto di svolta nella lotta all'esportazione illecita di greggio e sembrano piuttosto orientate ad una mera riconferma delle misure sanzionatorie adottate nelle risoluzioni precedenti che peraltro hanno dimostrato finora una sostanziale inefficacia.

5. *Riflessioni conclusive*

A distanza di quattro anni dall'inizio della rivolta, pur constatando l'incalzante attività deliberativa del Consiglio di Sicurezza, non possiamo che restare scettici sull'efficacia del sistema di sanzioni istituito in Libia. Se nella prima fase del conflitto l'istituzione delle misure sanzionatorie ha prodotto risultati apprezzabili contro un obiettivo preciso e determinato rappresentato dal regime di Gheddafi, l'evanescenza della minaccia terroristica, il rafforzamento delle comunità tribali e la nascita di una pluralità di centri di potere politico, oltre ad aver stravolto la realtà politica del Paese, hanno minato alla base le condizioni per l'efficacia del sistema sanzionatorio istituito con risoluzione 1970 (2011). Ciò che si intende dire è che ad uno stravolgimento della situazione politica in Libia (nascita del "governo di opposizione" Tripoli, ingresso e rafforzamento di elementi terroristici, scontri tribali, ecc.), non è seguita una revisione altrettanto sostanziale delle misure sanzionatorie.

Fronteggiare le nuove sfide emerse in Libia dopo la caduta del regime attraverso una mera estensione del potere di designazione del Comitato ci sembra quantomeno irrealistico. L'introduzione di forme sanzionatorie quali, ad esempio, il contrasto al traffico illecito di greggio o la configurazione dell'appropriazione indebita di fondi pubblici quale "*act(s) that threaten the peace, stability or security of Libya*" pur rappresentando, *de jure*, degli spunti innovativi interessanti, *de facto*, hanno dimostrato diversi limiti di implementazione. In questo senso, le risoluzioni 2213 (2015) e 2214 (2015) non sembrano idonee né a superare tali limiti, né a conferire maggiore efficacia alle misure restrittive e sembrano piuttosto volte a conservare lo *status quo*.

Ora resta da chiedersi se questo attendismo del Consiglio derivi dall'incapacità di discernere una strategia risolutiva oppure sia dovuto alla necessità di non alterare la situazione politica del Paese, peraltro già ampiamente compromessa, per favorire il lavoro di mediazione di Bernardino León.

In entrambi i casi, considerato che a più di quattro anni dall'inizio della rivolta il popolo libico vive ancora una situazione di completa anarchia, ci si chiede se la comunità internazionale e le Nazioni Unite, complici, se non artefici della caduta del regime di Gheddafi, non siano in dovere di intraprendere sforzi maggiori al fine di rendere effettivo il sistema sanzionario istituito e guidare la Libia verso la pacificazione. Tali sforzi, secondo il parere di chi scrive, si rendono indispensabili non solo per guidare la transizione del Paese verso la riconciliazione nazionale, ma anche per salvaguardare la credibilità dell'Organizzazione davanti agli occhi del mondo.

LUIGI ZUCCARI